

LOS PROCESOS DE INTEGRACION LATINOAMERICANOS EN LA ACTUALIDAD

JORGE E. FERNÁNDEZ REYES¹

I INTRODUCCION

En ocasión de la celebración de los 20 años de la firma del Tratado de Asunción, documento constitutivo de uno de los “procesos de integración” de mayor relevancia en América del Sur (MERCOSUR), consideramos interesante realizar un análisis de las características o principales tendencias de los procesos de integración contemporáneos (en Latinoamérica), con la finalidad de proyectar el futuro de estas modalidades de integración, y en especial del Mercado Común del Sur (su sigla - MERCOSUR).

II ASPECTOS GENERALES

Los mecanismos de integración (entre pueblos, Estados, Naciones, etc.) han existido en prácticamente todas las épocas del humanidad, no obstante lo cual, los objetivos y características de los mismos, han variado en cada tiempo y lugar de forma significativa, lo que determina que nuestra visión se circunscriba a los tiempos modernos o contemporáneos, en Latinoamérica y en aquellos de origen comercial y/o económico.

Como primera aproximación al tema, en sus aspectos generales, en forma resumida nos permitimos señalar – siguiendo la clasificación realizada por el Prof. Arbuet – que la individualización de los procesos se puede centrar válidamente en: (i) el grado de profundidad de las relaciones entre dos o más Estados (soberanos e independientes); (ii) que ingresan (voluntariamente) a un proceso, lo que a su vez es vinculado por el autor con; (iii) la estructura institucional del esquema; y (iv) el conjunto de normas que regula el relacionamiento entre dichos Estados. (2)

Así es que – siguiendo al citado autor – se podrían ordenar los esquemas de integración, en: (a) los que se realizan entre los heterogéneos; (b) los que son esencialmente de bajo perfil en cuanto a su institucionalidad, compromisos asumidos, etc.; (c) aquellos que en sus aspectos básicos demuestran una mediana intensidad; y (d) aquellos de integración comunitaria o supranacional.

El elemento diferenciador o característico de las modalidades propuestas, según manifestaciones del referido autor, se encuentra en “*el mayor o menor compromiso del vínculo asumido y su grado efectivo de aca-
tamiento*”, lo que en síntesis se puede decir que guarda relación con el nivel de profundidad del esquema integracionista.

La integración estuvo tradicionalmente ligada a los aspectos económicos y comerciales. (3)

Empero, es claro que cualquier fenómeno integracionista, reconoce otros aspectos, que sin perjuicio de su génesis económica y comercial, no son ajenos a la dinámica de la integración, y en ese sentido nos estamos refiriendo a los significados políticos, sociales, culturales, y todos aquellos vinculados indirectamente a la lógica comercial y económica y aún aquellos que rebasan ostensiblemente la referida lógica.

1 Director del Master en Integración y Comercio Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo

Prof. de la Cátedra de Derecho de la Integración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo
Ex Director de la Secretaría del MERCOSUR

2 Arbuet Vignali, Heber – MERCOSUR y el Nuevo Orden Mundial en La Integración hacia el Siglo XXI – Editorial UCPEL - Brasil.

3 En el marco de las excepciones al Principio de No Discriminación contempladas en Acuerdo del año 1947 – GATT, a saber, Áreas de Preferencias Arancelarias, Zonas de Libre Comercio y Uniones Aduaneras, y posteriormente con la inclusión en el ámbito de las negociaciones del Comercio de Servicios, el Mercado Común y la Unión Económica.

De hecho, un proceso de integración es un proceso de naturaleza política, con claras connotaciones políticas, donde importa desde la decisión de un Estado de asociarse voluntariamente con otros Estados con propósitos y objetivos comunes hasta la voluntad de acompañar el esquema de integración en sus distintas etapas.

No es exclusivamente desde la voluntad política de los Estados Partes o Miembros al conformar su voluntad integracionista y optar por el camino de la integración, que se manifiesta la dimensión política de la “Integración”.

Según veremos más adelante, y que catalogaremos como una tendencia moderna de los esquemas de integración, la existencia de constantes manifestaciones o expresiones políticas, hacen al decurso del proceso, al igual que el presupuesto básico de cualquier proceso (i.e. la democracia de los Estados Partes); o el involucramiento de los temas nuevos que surgen en el nuevo orden mundial (los derechos humanos, etc.) determina una permanente atención política por parte de los Estados.

Desde nuestra óptica, el análisis que se realiza en este trabajo, se vincula en forma directa con aquellos procesos de integración de contenido comercial y económico, sin perjuicio de las diversas dimensiones que se van desarrollando en el marco del Acuerdo Regional en cuestión, y que en ocasiones superan o desbordan el o los objetivos iniciales o fundacionales del esquema de integración. ⁽⁴⁾

En consecuencia, y según ya adelantamos, el marco jurídico para la creación de los procesos de integración de contenido comercial y económico, ha sido la excepción a uno de los principios básicos y medulares que signan a las relaciones comerciales a nivel internacional en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en su sigla en inglés GATT) y en la actualidad desde la Organización Mundial de Comercio (en su sigla en inglés WTO). ⁽⁵⁾

Nos estamos refiriendo al “Principio de No Discriminación”, que se representa a través de la aplicación “a” o “en” los países miembros del GATT/OMC, de la “Cláusula de la Nación Más Favorecida” y de la “Cláusula del Trato Nacional”.

La aplicación de estas dos Cláusulas, garantizan el libre comercio entre los países miembros del GATT/OMC (actualmente el Sistema Multilateral del Comercio), y se encuentran expresamente consagradas, para la Cláusula de la Nación más Favorecida y la de Trato Nacional respectivamente, en los artículos 1 y 3 del “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio sobre Mercancías” (GATT), en los artículos 2 y 17 del “Acuerdo General sobre Comercio de Servicios”, y en los artículos 4 y 3 del “Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio” (ADPIC). ⁽⁶⁾

No obstante el variado régimen de excepciones que por distintas circunstancias y fundamentos, se ha venido manteniendo, ampliando y en ocasiones suprimiendo en el marco del GATT/OMC, no menos cierto es que, los “esquemas de integración” en las diversas modalidades admitidas por el GATT/OMC, aparecen como el régimen de excepción más importante del punto de vista cuantitativo y cualitativo en el Sistema Multilateral de Comercio. ⁽⁷⁾

Tal es así, que si bien – a nivel institucional y doctrinario – existe la convicción de su pertinencia y conveniencia, no menos cierto es que ha sido objeto de reiterados cuestionamientos.

Por una parte, existe una preocupación – a nivel institucional – por la proliferación de los Acuerdos Regionales y ello en base que existe una contradicción insita en la medida que los Acuerdos Regionales son “asociaciones discriminatorias” y ajenas a los Principios Generales del GATT/OMC (i.e. comercio libre y competitivo), mientras que por otra parte se consideran plenamente compatibles en el Sistema Multilateral de

4 Similar consideración se puede realizar de la evolución del GATT/OMC y el impacto de los temas sociales en el comercio a nivel internacional, a vía de ejemplo se encuentra (i) la ayuda mediante el tratamiento diferencial a los países más pobres, (ii) la defensa de los derechos laborales, el trabajo infantil, la esclavitud; (iii) el tema ambiental.

5 Antecedentes del GATT – Conferencia sobre Comercio y Empleo – La Habana – 1947 – Comité preparatorio en Ginebra – 1947 – Protocolo de Aplicación Provisional – Vigencia a partir de 1.1.1948.

6 A título simplemente ilustrativo y para el comercio de servicios, la “Cláusula de la Nación Más Favorecida” se expresa de la siguiente forma: En materia de comercio de mercancías, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad, que un país miembro otorgue a otro país miembro, será concedido inmediata e incondicionalmente a los restantes miembros de la organización (GATT/OMC).

7 A vía de ejemplo de otras situaciones de excepcionamiento, se señalan las siguientes: (i) Políticas nacionales de protección al medio ambiente, siempre que no se adopten con la intención de discriminar arbitrariamente entre los productos extranjeros y los productos semejantes producidos en el país, o entre productos semejantes importados de distintos socios Estados; (ii) Artículo XX – inciso “b” – cuando adopten o apliquen medidas necesarias para proteger la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales – “inciso g” – cuando sean relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o el consumo nacional. Se encuentran tanto en el GATT, como en el AGCS, en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio como en el Acuerdo sobre aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Comercio, en base a la “teoría de la complementariedad”, y de las “estrategias sustitutivas” (y en el entendido que se respetan los principios del GATT/OMC y se promueve el desarrollo y la reforma económica).

En forma sucinta, a partir del planteo del multilateralismo y el regionalismo (abierto), la tendencia ha sido la conformación de grupos de países de distinto desarrollo (“bloques comerciales”), en la búsqueda de una mayor liberalización del comercio entre sí. Para los PDR (Países de Desarrollo Relativo) se ha considerado que se trata de: (i) una estrategia defensiva de las economías líderes frente a la lentitud de las negociaciones comerciales; (ii) una alternativa de desarrollo económico; o (iii) un instrumento de desarrollo e inserción a nivel mundial.

El GATT/OMC ha considerado que son una “senda o camino o experiencia” a una mayor liberalización en las relaciones comerciales internacionales, y en ese sentido, los ha permitido y en cierto sentido los ha promovido siempre que mantengan los principios básicos de no discriminación, de liberalismo, estabilidad, transparencia y reciprocidad. ⁽⁸⁾

A esos efectos, en el marco del GATT y OMC, se han aprobado una serie de normas que regulan a estos fenómenos integracionistas, que se pueden ordenar o categorizar de varias formas, según el criterio que se utilice a esos fines.

En primer término, se puede ordenar la normativa de los Acuerdos Regionales, en cuanto al alcance del Acuerdo Preferencial, en función del régimen aplicable, y en ese sentido, se encuentra por un lado: (a) el sistema del GATT 94 (Artículo XXIV) y el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (Artículo V) y el Entendimiento sobre la interpretación del Artículo XXIV del GATT 94, en los acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo; y por otro lado; (b) la Cláusula de Habilitación que habilita preferencias entre países en desarrollo.

En segundo término, se puede desarrollar el punto, desde el contenido de los Acuerdos Regionales, que se vincula de alguna forma, con la clasificación anterior, en: (a) Normas y disciplinas que se refieren a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio – *Artículo XXIV - Establece las bases y el procedimiento para hacer lugar a los nuevos fenómenos de integración regional y cooperación*. En ese sentido, se señala que debe asegurarse que facilite el comercio sin erigir barreras al comercio con los miembros del GATT/OMC que no son partes de ese Acuerdo y que se reduzca al mínimo los efectos adversos de esos Acuerdos para los otros miembros del GATT/OMC (en suma que el Acuerdo represente la creación de comercio en forma superior a la desviación de comercio). A partir de estos supuestos, se regula la prueba de la compatibilidad y el ejercicio de la transparencia. Entendimiento sobre la interpretación del Artículo XXIV del GATT; (b) Normas y disciplinas para los países en desarrollo – *Cláusula de Habilitación* – Regula el régimen jurídico para los Acuerdos Preferenciales entre los países en vías de desarrollo, siendo los requisitos tanto de fondo como de procedimiento más flexibles que los previstos en el Artículo XXIV. En efecto, como requisitos de fondo, se exige que la finalidad sea la facilitación y promoción del comercio recíproco, y no el establecimiento de barreras comerciales o la creación de dificultades indebidas, al igual que estos Acuerdos no sean un impedimento a la reducción o eliminación de aranceles y otras restricciones al comercio en base a la Cláusula de la Nación más Favorecida. Por su parte, como requisitos de procedimiento se exige la notificación del Acuerdo Regional y sus modificaciones (al CCD – Comité de Comercio y Desarrollo), la presentación de información y la consulta con los miembros de la OMC; (c) Normas para la integración económica en las áreas de servicios – *Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* –

La cláusula de habilitación se refiere a disposiciones jurídicas para los acuerdos preferenciales entre los países en desarrollo – son más flexibles que las disposiciones del Artículo XXIV y el Entendimiento – Comprende (i) requisitos de fondo – facilitar y promover el comercio – no para establecer barreras o crear dificultades indebidas // no son impedimento a la reducción o eliminación de aranceles u otras restricciones al comercio en base a la nación más favorecida (en suma liberalización del comercio interno) (ii) requisitos de procedimiento – notificación del Acuerdo y modificaciones (Comité de Acuerdo Comerciales), presentación de información y consulta con los miembros de la OMC.

Es entonces, desde el GATT y la OMC, que se viabiliza la existencia, aún sin un reconocimiento formal del punto de vista institucional (acto de reconocimiento expreso), y se reconocen normativamente “modalidades de la integración”, esto es, esquemas de integración, con determinadas características que lo singularizan y lo diferencian de otras modalidades integracionistas (en base a sus aspectos netamente comerciales y económicos).

En ese sentido, hasta la incorporación a la agenda de las negociaciones y de las regulaciones normativas el “Comercio de Servicios”, se reconocían como modalidades de la integración a: (i) las “Áreas de Preferencias

8 El número de Acuerdos Regionales se ha venido incrementando en los últimos tiempos. Al finalizar el primer semestre del año 2010, se habían notificado a la OMC alrededor de 450 Acuerdos, y según datos de la OMC, el 90 % de estos Acuerdos son de Libre Comercio mientras que el 10 % restante corresponden a uniones aduaneras.

Arancelarias" (APA); (ii) las "Zonas de Libre Comercio" (ZLC) y (iii) las "Uniones Aduaneras" (UA), incorporándose posteriormente, (iv) el "Mercado Común" (MC) y (v) la "Unión Económica y la Unión Económica y Monetaria" (UE).⁹⁾

En Latinoamérica (y en el mundo) han habido innumerables experiencias integracionistas a lo largo del tiempo, desde la suscripción del Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT) en el año 1947 hasta la actualidad, y con resultados diversos.

El contexto internacional, regional y nacional de cada país involucrado en el o los esquemas de integración ("Acuerdos Regionales"), imponía su impronta en cuanto a las características del proceso de integración, principalmente en cuanto a sus objetivos o fines.

De hecho, las diferencias entre "procesos de integración" de la década del 60 y de la década del 80, son ilustrativos en cuanto a sus diferencias instrumentales, aunque el o los objetivos finales guardan estricta similitud al amparo del marco jurídico mundial que los regula (proteccionismo vs. regionalismo abierto).

No obstante ello, una de las tendencias contemporáneas que con mayor claridad se observa a nivel mundial en el Siglo pasado y en el actual, se encuentra en la "integración" de los países en el marco de esquemas comerciales y económicos.

III

LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION CONTEMPORANEOS

(1) Modalidades de integración "intermedias o en proceso"

La primera característica, deviene de la propia condición de estos Acuerdos Regionales, es decir, se trata de "procesos", constituidos con determinados objetivos y fines, y que paulatinamente, por medio de diversos instrumentos de política comercial, etc., los Estados Parte o Miembros procuran alcanzarlos, ya sea en forma parcial o total.

Por lo tanto, o como consecuencia de lo afirmado anteriormente, los esquemas de integración, en un análisis temporal fijo, no se ajustan estrictamente a los modelos o modalidades (según las características consagradas normativamente) que resultan de la normativa GATT/OMC.

Surge claramente de los distintos procesos de integración actuales, que los mismos no responden estrictamente a las características "clásicas" o "de orden" de los previstos en la Normativa GATT/OMC, es decir en forma total y completa, sin perjuicio de que pueda manifestarse a nivel constitutivo o en las distintas etapas en el tiempo, ser un objetivo a lograr o que sirva de parámetro tanto para los negociadores como para los terceros, alcanzar el "status" previsto en la Normativa GATT/OMC.

Ha existido una clara evolución en cuanto al contenido de los Acuerdos Regionales, observado este fenómeno desde la óptica comercial y económica (sin ingresar a otras dimensiones de la "Integración" según se verá mas adelante), y ello en función de la agenda negociadora en las respectivas Rondas celebradas en el marco del GATT, y como consecuencia de la inclusión de aspectos que fueron más allá del simple comercio

9 APA – Dos o más territorios aduaneros se conceden entre sí una serie de ventajas aduaneras, no extensibles a terceros, no existen compromisos para tener la misma política comercial en general (ALADI – TM 1980 – art. 4); (ii) ZLC – Dos o más territorios aduaneros eliminan sus tarifas arancelarias y trabas no arancelarias para lo sustancial de su comercio recíproco, pero mantienen cada uno su propio arancel de aduanas, y la política comercial frente a terceros países no integrantes de la ZLC – (EFTA – Asociación Europea de Libre Comercio – 1960 – NAFTA – Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte – 1994 más tratamiento de inversiones y propiedad intelectual); (iii) UA – Además de la supresión inmediata o gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias a la circulación de bienes y servicios entre los Estados que la integran, implica la adopción de un Arancel Externo Común (AEC), con lo cual las mercaderías originarias y procedentes de terceros países, pagarán lo mismo sea cual sea el punto de ingreso a la UA, y la fijación de una política comercial común (Unión Europea – Julio 1968); (iv) MC – Además de suprimir las restricciones al comercio de bienes y servicios, suprime también las restricciones a la circulación de los factores productivos, es decir la mano de obra y el capital, implica la coordinación de las políticas macroeconómicas, la armonización de las políticas sectoriales, y presupone el funcionamiento de órganos supranacionales (UE – Tratado de Maastrich – 1993); (v) UE – Combina las 4 libertades con una unión de las políticas macroeconómicas (cambiarias, fiscales y monetarias), y sectoriales (agropecuaria, industrial, de servicios) y con órganos comunitarios que dictan normas sobre estas materias con autoridad supranacional. Monetario – existe un único emisor de una única moneda para todos los Estados Miembros, y de que todos se rijan por una política económica común (UE – a partir de 1999).

de bienes o mercancías y las rebajas arancelarias en los orígenes del GATT (que tampoco incluía a todo el universo de bienes – ejemplo la Agricultura o los productos agrícolas cuya consideración recién es objeto de tratamiento en la Ronda Uruguay del GATT del año 1986 que concluye con los Acuerdos de Marrakesh en el año 1994), vale decir, la negociación sobre el comercio de los servicios, la regulación de la propiedad intelectual, las medidas y restricciones no arancelarias, el “dumping”, etc.

Ello lleva a que la normativa del GATT/OMC se adecue, en función de la ampliación de la Agenda de Negociaciones Multilaterales, y consecuentemente de los Acuerdos logrados por los países integrantes de la Organización.

Como consecuencia de ello, y en el ámbito de las excepciones al Principio de No Discriminación por la existencia de Acuerdos Regionales, las modalidades de integración también se amplían (v.g. las iniciales Áreas de Preferencias Arancelarias, Zonas de Libre Comercio y Uniones Aduaneras en materia de comercio de bienes o mercancías, y luego con la incorporación del comercio de servicios el Mercado Común, y posteriormente la reciente Unión Económica y Monetaria).

Lo cierto es que, asistimos a *modalidades intermedias*, no solamente en cuanto pudiera observarse como “procesos de integración” en tránsito, vale decir, de un esquema a otro (tanto en progresión como en regresión), sino en cuanto en los propios Acuerdos Regionales, donde no se encuentran contempladas todas las “características indicadas” en algunas de las “modalidades de integración” contempladas normativamente en el GATT/OMC.

Dicha particularidad, se da con mayor énfasis, en los Acuerdos Regionales contemporáneos, producto de la dinámica del comercio a nivel mundial, y el impacto de determinados acontecimientos producto de la globalización (nadie puede desconocer los ajustes – de carácter netamente proteccionista de sus economías - que necesariamente han tenido que realizar los países internamente y en su participación integracionista a partir de la crisis mundial del año 2008, aún hoy sin superarse).

A vía de ejemplo de las modalidades de integración intermedias, el propio MERCOSUR es uno de ellos, donde asistimos a un itinerario muy particular desde su constitución en el año 1991, en cuanto al Acuerdo Regional en su contenido inicial y las distintas etapas que se sucedieron en el tiempo hasta la actualidad, a los que se añade un severo análisis político que los Estados Partes hicieron en el año 2000 en cuanto al destino del bloque comercial (i.e. retorno a una Zona de Libre Comercio; Perfeccionamiento de la Unión Aduanera; o continuar el proceso hasta la conformación del Mercado Común).

En efecto, de la letra del Tratado de Asunción, surge nítidamente definido el objetivo, esto es, la constitución de un Mercado Común (en un tiempo determinado), con las particularidades y características de dicha modalidad de integración, y los Estados fundadores fueron conscientes de que se trataba de un proceso de negociación que en última instancia se pretendía la conformación definitiva de un Mercado Común.

Sin embargo, en oportunidad de cumplirse la fecha indicada en el artículo 1 del Tratado de Asunción, para dar por constituido el Mercado Común (31 de diciembre de 1994), los Estados Parte asumen, no solamente la imposibilidad de su conformación, sino que tampoco pueden considerar que se encuentran en la etapa anterior (en profundidad) de los esquemas de integración, es decir, la Unión Aduanera.

No obstante ello, en aras de revalidar los objetivos plasmados en el Tratado de Asunción, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprueba varias Decisiones que en sustancia consagran – fictamente – que el MERCOSUR ingresa a una Unión Aduanera (que la doctrina ha categorizado como “incompleta” o “imperfecta”), y como consecuencia de ello, se busca impulsar dicho estadio de la integración y lograr mas adelante, la conformación definitiva de un Mercado Común.

Otra etapa importante de este proceso, se encuentra en el año 1999 y a principios del año 2000, cuando a partir de la devaluación del real por parte de la República Federativa del Brasil, se produjo una alteración sustantiva en los términos del comercio recíproco entre los cuatro Estados Parte, y se inicia una instancia de cuestionamiento de la pertinencia del objetivo planteado en el Tratado constitutivo, que se resuelve favorablemente en el llamado “Relanzamiento del MERCOSUR”, no prosperando la tendencia a la consolidación tanto de una Zona de Libre Comercio (i.e. regresión) o en su defecto de Unión Aduanera plena (i.e. completar lo existente).

Como consecuencia de ello, y ejemplificando esta primera característica de los procesos de integración contemporáneos, el MERCOSUR, es un Acuerdo Regional que, sin perjuicio de mantener el objetivo de conformar un Mercado Común (en proceso), no contempla todas las características de una Zona de Libre Comercio, ni tampoco conforma una Unión Aduanera.

(2) Ampliación de su contenido con nuevas “dimensiones”

La segunda característica de los esquemas de integración contemporáneos, es que si bien han surgido y encuentran su fundamento en el contexto jurídico del GATT/OMC, como “modalidades de integración comercial y/o económica”, y ese es su ámbito de regulación normativa, modernamente reconocen lo que la doctrina especializada ha denominado “Nuevas Dimensiones”, que abarcan otros aspectos que superan los propios de los esquemas comerciales y/o económicos, aún los vinculados indirectamente.

Como decíamos, si bien, el origen y fundamento de los esquemas de integración a que nos referimos, surgen como una excepción a la aplicación del Principio de No Discriminación en el GATT y luego al amparo de la OMC en el ámbito comercial y/o económico, no menos cierto es que modernamente, aprovechando las instancias de negociación, y basados en la cooperación, colaboración y coordinación de los actores en la “integración” (gobierno, funcionarios, técnicos, sociedad civil, etc.), se han incorporado a la Agenda de Negociaciones (y como corolario de ello en aspectos resolutivos), “temas o asuntos” que en ocasiones guardan relación aún indirecta con el fenómeno comercial o económico, pero que en otros son ajenos en su tratamiento.

En una primera reflexión sobre esta característica de los “esquemas de integración” contemporáneos, estamos obligados a delimitar con claridad la dimensión política que puede tener un proceso de integración, porque la “integración” en sí misma, es un fenómeno político, tanto en su origen como en su desarrollo.

La voluntad de los Gobiernos de los Estados Parte o Miembros (consecuentemente con la ratificación en sede legislativa) de participar en un esquema de integración (cualquiera sea la modalidad y sin perjuicio de las previsiones constitucionales en cada país), es un hecho político, al igual que lo es, el mantenimiento de la participación de un Estado en un proceso de integración a través del tiempo, de sucesivas administraciones gubernamentales.

Vale realizar esta reflexión, ya que cuando la doctrina habla de la dimensión política (como una de las nuevas dimensiones de la “integración”), no se está refiriendo a este aspecto, por lo que la distinción es procedente.

La dimensión política a que se hace referencia en este contexto, tiene relación directa con las manifestaciones políticas que realizan los Gobiernos de turno, en el marco del Acuerdo Regional, y las decisiones con contenido estrictamente político que los Estados partícipes de dicho Acuerdo adoptan en común.

A los fines ilustrativos, y como ejemplo de la situación descrita, podemos referirnos en el ámbito del MERCOSUR, a nivel declarativo y entre otros, la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR aprobado en San Luis, Argentina en el año 1992, y la Declaración sobre la situación de las Islas Malvinas donde se respaldan los derechos de la República Argentina sobre la soberanía de dichas Islas con relación al Reino Unido de Gran Bretaña; y en términos resolutivos, se encuentra – también entre otros - la aprobación del Protocolo de Ushuaia en el año 1998, sobre el Compromiso Democrático de los Estados Partes del MERCOSUR, y la República de Bolivia y la República de Chile (en su condición de Estados Asociados), cuya suscripción es obligatorio para los restantes Estados Asociados (y obviamente futuros Estados Parte) de dicho Acuerdo Regional.

Otra de las dimensiones incorporadas al ámbito de las negociaciones, es la vinculada con los aspectos sociales en general.

Nuevamente, se puede señalar que todo proceso de integración es social por sí mismo, porque involucra a la sociedad civil en su conjunto, y su participación – en las distintas instancias del proceso – es relevante, no solamente porque la sociedad civil es la destinataria – en primer y último término – del esquema de integración, sino también, porque el entramado social es el que le concede la eficacia y eficiencia de los resultados de las negociaciones, y a nuestro criterio, en último término es quién valida o no la integración.

La atención de los aspectos sociales, mas allá de los términos comerciales y económicos de la negociación, ya sea aquellos que indirectamente se vinculan con los últimos (i.e. en sede de las relaciones laborales es en dónde con mayor énfasis se observa este fenómeno); como los que refieren a las condiciones de vida, salud y bienestar social, que no aparecen directamente relacionados con el comercio.

La materia educativa, es otra de las dimensiones que surgen reiteradamente en los procesos de integración contemporáneos, principalmente en términos de reconocimiento de títulos universitarios para la prosecución de estudios de posgrado, diplomas, certificados de estudios de nivel técnico.

En suma, es imposible desconocer este fenómeno característico de los esquemas de integración modernos, es más aún, existen algunos procesos de integración cuyo fundamentos y objetivos se centran en los aspectos sociales (justicia social, derechos humanos, pobreza, marginalidad, derechos de las comunidades indígenas, etc.), siendo el fenómeno comercial o económico, estructurado como instrumental a los fines sociales (a vía de ejemplo, ALBA).

(3) Superposición e interrelación de los Acuerdos Regionales

En un análisis somero de las manifestaciones integracionistas de la segunda mitad del siglo pasado y lo que transcurre del presente siglo, se puede apreciar, un cúmulo de ellas, y la particularidad es que, aún con objetivos similares, tienen fundamentos o explicaciones diversas.

Correlativamente, sus cometidos y atribuciones, mantienen cierta similitud, atendiendo a que se trata – según afirmamos – de objetivos o finalidades (totales o parciales) que tienen un mismo sustento conceptual, esto es, la “integración”, como un fenómeno de cooperación, colaboración y coordinación entre Estados a distintos niveles, principalmente comerciales y/o económicos, pero sin descartar otras “dimensiones”.

Lo primero a destacar es la “superposición” (integración vertical) que se va dando con el transcurso del tiempo, en virtud de que los “intentos integracionistas” que – por usar un concepto genérico - han perdido su razón de ser (cualquiera sea el grado de su evolución o profundidad) no desaparecen fácilmente, es más aún, podríamos decir que en contadas oportunidades se disuelven o liquidan, y en esas situaciones, asistimos mas a una fusión o absorción que a una desaparición total y absoluta, tanto por haber cumplido su objetivo, por no poder cumplirlo, o por haberse creado un nuevo “esquema de integración” que tiene los mismos objetivos, etc.

No se trata de una crítica, aunque podría perfectamente serlo, pero al desconocer en profundidad las razones de los gobernantes de turno para ingresar a la consolidación de una suerte de capas erarias de “esquemas de integración”, es imposible formular una apreciación crítica con cierta generalidad, y rigor técnico, por lo que optamos simplemente por describir una realidad que se da en la actualidad.

Los ejemplos abundan en ese sentido, tanto en América del Sur, como en Centroamérica, al igual que en Latinoamérica o hasta en los fenómenos de integración hemisférico a que hemos asistido históricamente (v.g. Alianza para el Progreso o la Iniciativa para las Américas) y recientemente (v.g. Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA).

Desarrollando un poco este concepto, y en la historia reciente (que hemos situado anteriormente en la segunda mitad del siglo pasado y en la que va del presente), en Latinoamérica, encontramos – entre otros - como esquemas de integración regional de contenido comercial y económico que se encuentran en funcionamiento, los siguientes:

- (i) la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) cuyo objetivo era la conformación de una Zona de Libre Comercio en un plazo de 12 años (Tratado de Montevideo de 1960) al que se agregaron 8 años a través del Protocolo de Caracas de 1969, y su sucesora la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) cuya es la formación de un Mercado Común Latinoamericano (Tratado de Montevideo de 1980) ((la Resolución No. 59 amplió las “dimensiones” de actuación de esta organización internacional);
- (ii) la SICA (Sistema de la Integración Centroamericano) a través de la SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) cuya función consiste en asistir técnica y administrativamente al proceso de integración económica centroamericano;
- (iii) el MCC (Mercado Común Centroamericano) cuyos objetivos eran acelerar la integración económica; establecer un mercado común y una unión aduanera y perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio, adoptando un arancel centroamericano uniforme;
- (iv) el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América) como proyecto de colaboración y complementación política, social y económica entre los países de América Latina y el Caribe;
- (v) el CARICOM (Comunidad Económica del Caribe) siendo sus objetivos, la promoción de la coordinación de la política exterior de los Estados signatarios; el desarrollo de áreas de cooperación funcional; alcanzar la integración económica por medio de un Mercado Común;
- (vi) el MERCOSUR, cuyo objetivo es la constitución de un Mercado Común con las características propias de dicha modalidad de integración; y sin que la enumeración sea completa,
- (vii) la CAN (Comunidad Andina de Naciones) cuya finalidad es la armonización de las políticas macroeconómicas y la coordinación de un proceso industrial; la eliminación de los gravámenes y restricciones de todo orden sobre las importaciones de productos de cualquiera de los países miembros; y la aprobación de un arancel externo común.

Pues bien, la simple enunciación de sus objetivos, nos permite corroborar lo afirmado, esto es, la similitud de los mismos, mientras que la indicación de los Países integrantes de cada “Acuerdo Regional, confirma a su vez, la “superposición” denunciada. ⁽¹⁰⁾

10 ALADI (constituida por las Repúblicas de Bolivia, Ecuador, Paraguay, Colombia, Cuba, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela, Argentina, Brasil y México) - SICA (creada y conformada por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Por su parte, en términos de “interrelación” (integración horizontal), dos ejemplos recientes son suficientes para explicar y corroborar esta tendencia, ya que si bien tienen una explicación – a nuestro criterio – principalmente política (integración fuera de la OEA, esto es, sin Estados Unidos de Norteamérica), ello no significa que no contemplen los otros aspectos o dimensiones a que hemos hecho referencia (i.e. comerciales, económicos, sociales, culturales, etc.)

La creación de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), es el primero de los ejemplos a ser tenidos en cuenta, y que nos permite corroborar la afirmación realizada.

La Unión de Naciones Suramericanas, se encuentra integrada por 12 miembros (el Estado Plurinacional de Bolivia; la República de Colombia; la República del Ecuador; la República del Perú; la República Argentina; la República Federativa del Brasil; la República del Paraguay; la República Oriental del Uruguay; la República Bolivariana de Venezuela; la República de Chile; la República Cooperativa de Guyana; la República de Surinam; los Estados Unidos Mexicanos; y la República de Panamá), que a su vez participan activamente de otras instancias de integración a nivel regional y continental, teniendo objetivos similares a los contemplados en las otras instancias regionales, extremo que fue el fundamento de quienes consideraban innecesario la creación de “otra organización internacional más”.

El artículo 2 del Tratado constitutivo señala como objetivos de la Organización, los siguientes: “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”).

Si cotejáramos la enumeración de estos objetivos, con los plasmados en los distintos procesos de integración – en forma total o parcial – en que participan cualquiera de los 12 países miembros entre sí – bilateral, plurilateral o multilateralmente – podríamos comprobar la “interrelación” mencionada y hasta la “superposición” aludida anteriormente.

El otro de los ejemplos que nos interesa destacar es la reciente creación (2011) de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuya finalidad es promover la Integración y el Desarrollo de los países latinoamericanos.

Se trata de 33 Jefes de Gobierno (representativos de 33 “Naciones”) que decidieron constituir un espacio regional propio que una a todos los Estados, manteniendo las instancias de participación que le dieron origen (Grupo de Río y la CALC) hasta su efectiva conformación.

Veamos entonces, a vía de ejemplo de la superposición e interrelación – del punto de vista de la integración económica (objetivos y países participantes) – a que hacíamos alusión anteriormente, a través de esta organización internacional creada recientemente (i.e. CELAC), en función de algunos de los países que participan en ella, y sus vínculos de integración (i.e. bloques comerciales) en la región. ⁽¹¹⁾

En primer término tenemos dentro de la CELAC, como bloque comercial más importante a la UNASUR (integrada por: los miembros de la Comunidad Andina – CAN; los miembros del MERCOSUR; dos de los miembros del CARICOM, es decir Guyana y Surinam; y la República de Chile).

En segundo término, se encuentra a su vez integrado por otros dos espacios comerciales de importancia, esto es, el MERCOSUR (integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay – Venezuela se encuentra en

Honduras, Panamá y Belice) – MCC (integrado por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) – ALBA (Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, S. Vicente y Granadinas, y Venezuela) – CARICOM (integrada por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cristóbal, Granada, Guyana, Dominica, Jamaica, Montserrat, San Vicente, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago) – MERCOSUR (integrado por las Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay – Venezuela se encuentra en proceso de incorporación al MERCOSUR y desvinculación de la CAN) – CAN (integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) – México forma parte a su vez del NAFTA (Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá) – Por su parte, las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Dominicana tienen vigente un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica (DR-CAFTA), y otros Tratados con Canadá y México a través del CARICOM.

11 Integran la CELAC: Antigua y Barbuda; República Argentina; Mancomunidad de las Bahamas; Barbados; Belice; Estado Plurinacional de Bolivia; República Federativa de Brasil; República de Chile; República de Colombia; República de Costa Rica; República de Cuba; Mancomunidad de Dominica; República del Ecuador; República de El Salvador; Grenada; República de Guatemala; República Cooperativa de Guyana; República de Haití; República de Honduras; Jamaica; Estados Unidos Mexicanos; República de Nicaragua; República de Panamá; República del Paraguay; República del Perú; Santa Lucía; Federación de San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; República de Surinam; República de Trinidad y Tobago; República Oriental del Uruguay; y República Bolivariana de Venezuela.

proceso de incorporación al MERCOSUR y desvinculación de la CAN); y la CAN (integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

A su vez la integración económica y comercial de esta organización, se promueve a través de la ALADI (constituida por Bolivia, Ecuador, Paraguay, Colombia, Cuba, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela, Argentina, Brasil y México); mientras que México forma parte del NAFTA (Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá); y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana tienen vigente un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica (DR-CAFTA), y otros Tratados con Canadá y México a través del CARICOM, mientras que Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, participan del ALBA, y así podríamos seguir ejemplificando la característica descrita de los procesos de integración contemporáneos.

(4) Carácter evolutivo y gradual

Los esquemas de integración contemporáneos, tienen un marcado sesgo evolutivo y gradual dirigidos – habitualmente - a la obtención de un(os) objetivo(s) ambicioso(s), siendo su institucionalidad acorde al tipo de Acuerdo Regional y a su evolución, al igual que el orden jurídico que lo regula, según veremos como otra característica.

Partiendo del supuesto, de que no estamos – actualmente – ante esquemas de integración, que responden estrictamente a los lineamientos establecidos en el GATT/OMC cuando los conceptualiza, inevitablemente los mismos requieren de una suerte de evolución, derivada de una situación inicial de los Estados partícipes (que tradicionalmente no es uniforme) hasta alcanzar los objetivos planteados en su Tratado constitutivo, sin perjuicio de las variantes al respecto, que se pueden haber suscitado en la evolución del proceso en el tiempo. ⁽¹²⁾

Decimos entonces, que se trata de esquemas de integración, con un marcado sesgo evolutivo y gradual, consagrado éstos - en ocasiones - como principios rectores del Acuerdo Regional.

A vía de ejemplo, la conformación de una Unión Aduanera, que se encuentra caracterizada, por: (i) la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias en lo sustancial del intercambio comercial entre los países, y a su vez: (ii) en la fijación de derechos de aduana idénticos ante terceros países, implica una serie de medidas instrumentales para poder dar cumplimiento a los requisitos que la normativa GATT/OMC impone a los Estados firmantes de un Acuerdo Regional que aspira a constituirse en una Unión Aduanera. ⁽¹³⁾

El cumplimiento de lo indicado en el literal (i) anterior, nunca es realizado en forma automática, sino que por el contrario, se asiste habitualmente, a la aprobación de un Programa (denominado de Liberación Comercial), donde se establecen las características del proceso para llegar a un arancel cero (intrazona), es decir, plazos, porcentajes de desgravación, nómina de productos, excepciones, etc.

Tradicionalmente, los esquemas de integración derivados de Acuerdos Regionales reconocen una historia anterior entre los países participantes (o la mayoría de los mismos), y ello colabora en poder lograr lo “esencial” de los intercambios (según la terminología del GATT/OMC) propios de una zona de libre comercio, que según vimos (ver nota 12) tiene variadas interpretaciones en cuanto a su alcance.

De manera similar, es el tratamiento de las restricciones no arancelarias, ya que requiere una identificación previa por los Estados involucrados de las mismas, la aceptación de la condición de restricción y/o medida restrictiva no arancelaria por parte de cada Estado, y luego la forma de desarticular su aplicación en el tiempo, etc.

12 El Artículo XXIV del GATT/47, en el numeral 8 literal a) decía: “Se entenderá por unión aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero a saber: (i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y (ii) que cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos. Por otra en el literal b) del mismo numeral se decía: “Se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.”

13 En ese sentido, también es interesante observar las dificultades que surgen en la determinación de los términos empleados por la normativa GATT/OMC, ya que el “comercio sustantivo”, puede interpretarse como el 80 % o el 90%, del comercio entre las Partes durante los últimos 3 años, o del universo arancelario de las Partes, lo que es sustantivamente distinto.

Esto significa – a título ilustrativo – la necesidad de ir instrumentando o implementando las medidas y acciones necesarias para por cumplir con el lineamiento establecido normativamente, extremo que naturalmente insume tiempo.

Iguales consideraciones se pueden realizar, respecto al segundo de los ítems requeridos por la normativa vigente en materia de conformación de una Unión Aduanera.

La terminología empleada, obliga a la existencia un Arancel Externo Común, es decir que los Estados Partes, tengan un mismo tratamiento arancelario ante terceros países en sus importaciones, y esto a su vez implica del punto de vista instrumental la existencia de un Código Aduanero Común (para que unifique las nociones aplicables, requisitos, procedimientos, infracciones, sanciones, etc.); así como la existencia de un mecanismo de distribución del arancel externo común entre los países integrantes del Acuerdo, evitando el doble cobro del Arancel externo común, pero estos mecanismos requieren un proceso de ajuste y por lo tanto de elaboración, que nuevamente demanda intensas negociaciones, que requieren tiempo.

Del punto de vista práctico, y siguiendo la línea de razonamiento y metodología utilizada hasta el momento, un ejemplo claro es el MERCOSUR, tanto en lo que respecto a las “modalidades intermedias” como a la consagración de la evolución del proceso, asociada a la flexibilidad.

En el Preámbulo del Tratado de Asunción, se dice en forma expresa: *“Que ese objetivo debe ser alcanzado mediante , con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;”*

El MERCOSUR no tiene la condición de Zona de Libre Comercio ni de Unión Aduanera conforme a la normativa GATT/OMC, y ha sido definido o conceptualizado – actualmente - por la doctrina especializada como una “Unión Aduanera incompleta o imperfecta”, y sigue aspirando a constituir un Mercado Común, lo que demuestra no solamente lo expresado respecto a las modalidades intermedias, sino también la “evolutividad” del proceso.

En este último sentido, se encuentran en el MERCOSUR, innumerables expresiones, que también acudiendo a la doctrina especializada, se han individualizado como las “Etapas del MERCOSUR”, tanto en lo político, como en lo instrumental (i.e. Arancel Externo Común, Requisitos de Origen, etc.), como en lo institucional (i.e. Protocolo de Ouro Preto); como en los mecanismos de solución de controversias (i.e. Sistema Inicial, Protocolo de Brasilia, Protocolo de Olivos, y aún no se ha llegado al Sistema Definitivo), etc.

(5) Flexibilidad en lo instrumental

Los distintos esquemas de integración contemporáneos, reconocen formalmente, la flexibilidad en lo instrumental, principalmente porque, en primer lugar no hay modalidades de integración absolutas (numeral 1), y en segundo lugar, dado el carácter naturalmente evolutivo de los esquemas de integración (numeral 4).

Naturalmente, al tratarse de esquemas de integración que van evolucionando (esto no significa que no pueda existir una involución en cuanto al desarrollo del proceso, sin que por ello signifique el abandono de la obtención de los objetivos iniciales o en su defecto la reformulación de los mismos), requieren necesariamente un ajuste en los “instrumentos” principalmente institucionales, comerciales y económicos, y secundariamente en aquellos útiles a la implementación de los objetivos planteados en el marco de las dimensiones adicionales o complementarias al esquema regional de carácter comercial y/o económico.

A vía de ejemplo, en lo que respecta a la estructura jurídico institucional del esquema de integración, y sin perjuicio de la validación constitucional en cada país para su ingreso a uno u otro tipo de proceso de integración, lo cierto es que desde una Zona de Libre Comercio a un Mercado Común, la estructura orgánica debe irse adecuando, porque en sustancia existe un proceso de profundización de la institucionalidad orgánica (de los órganos intergubernamentales a los organismos supranacionales o comunitarios) y también de la institucionalidad normativa (desde las normas que requieren de un proceso de incorporación a la legislación de cada Estado parte, a las normas comunitarias o supranacionales emanadas de órganos comunitarios cuyas características son la supremacía sobre el ordenamiento jurídico interno de cada Estado, su aplicabilidad inmediata y el efecto directo).

Por su parte, si el fenómeno lo observamos en sede de los instrumentos de política comercial, encontramos la misma tendencia a la flexibilidad instrumental, por similares razones a las vistas anteriormente.

En el marco de una Zona de Libre Comercio, la existencia de un “régimen de origen” claro y preciso, se transforma en un instrumento vital para asegurar la igualdad de los Estados Parte en el comercio recíproco (“liberado”), habida cuenta de la existencia de aranceles externos propios de cada Estado parte en la importación de terceros países que puede ser incorporados a las mercancías del país que exporta a la región

integrada, y ello también aunado a la existencia de una política comercial independiente de cada Estado partícipe del proceso de integración.

Si ingresamos a una Unión Aduanera, al existir un Arancel Externo Común entre los Estados miembros ante las importaciones provenientes de terceros países (fuera de la región integrada), sumado a que no existe el doble cobro del Arancel Externo dentro de la región y que rige un Código Aduanero Único entre los Estados Partes, éstos serían los instrumentos aplicables, quedando sin efecto el régimen de origen.

Los ejemplos en uno u otro sentido, son innumerables, y los mismos son demostrativos de esta tendencia de los procesos de integración contemporáneos, que en buen romance, significa que en el Tratado constitutivo del esquema de integración no se encuentran plasmados ni todos los instrumentos de política comercial, ni la estructura orgánica definitiva del esquema, ni los mecanismos de solución de controversias que regirán toda la vida del proceso, etc., sino que por el contrario se reconoce la flexibilidad instrumental en consonancia con los objetivos planteados a largo plazo, en función de los objetivos del fenómeno integracionista.

Vale la pena recordar que también incide en esta tendencia, el condicionamiento jurídico en cada país respecto a las modalidades de integración y los requerimientos institucionales, al igual que el posicionamiento político de cada Gobierno con relación al proceso de integración.

Para el caso del MERCOSUR, y sin perjuicio de que el artículo 1 del Tratado de Asunción plantea la conformación de un Mercado Común, si nos atenemos a la necesaria existencia de órganos comunitarios y normas comunitarias (i.e. proceso comunitario) para dicha instancia de la integración, tanto la República Oriental del Uruguay como la República Federativa del Brasil no tienen habilitación constitucional para ingresar a dicho estadio de la integración.

En cuanto al condicionamiento político, y para no reiterarnos en el MERCOSUR, la aprobación del Tratado de Maastrich en la Unión Europea, demostró la variedad de posiciones respecto a la necesidad de aprobación por medio de un plebiscito o simplemente el tratamiento en sede legislativa.

(6) Institucionalidad débil

En general, los procesos de integración contemporáneos, han sido objeto de permanentes cuestionamientos y también de críticas, en cuanto a la naturaleza de los procesos, que prácticamente en su totalidad son de carácter intergubernamental (con algunos escasos ámbitos de supranacionalidad), así como a la falta de coercibilidad de los mecanismos de solución de controversias.⁽¹⁴⁾

Como corolario de estas apreciaciones, se ha afirmado que estamos ante una institucionalidad tanto orgánica como normativa, débil, y ello parece representar una deficiencia del o de los esquemas de integración.

Realmente, y sin perjuicio de que se trata de una característica de los procesos de integración contemporáneos en Latinoamérica (con excepciones que confirman la regla), no compartimos el corolario antes señalado.

En efecto, lo que sí es claro, es que la institucionalidad (orgánica y normativa) existente, responde pura y exclusivamente al grado de profundidad del esquema de integración, esto es, de acuerdo al estadio de la integración, serán los mecanismos institucionales, normativos y de solución de controversias aplicables.

Obvio es pensar que no existe un acompañamiento lineal entre una cosa y la otra, pero si se puede apreciar, en esa característica marcada de lo evolutivo de los procesos, la adecuación permanente de lo “orgánico”, lo “instrumental” y lo “normativo”, todo ello, en aras del cumplimiento de los objetivos trazados en oportunidad del Tratado constitutivo del esquema de integración y/o de sus adecuaciones en el devenir del tiempo.

Por lo tanto, no es válido, afirmar la existencia de una institucionalidad débil, de por sí, sino que la misma se adecua, a las características del esquema de integración, independientemente de la matriz constitucional de cada Estado parte, que es la que en definitiva determina el alcance del compromiso que pueden asumir los Estados partícipes en un proceso de integración.

14 Decimos en general, porque existen experiencias a nivel sudamericano de “supranacionalidad” tanto a nivel institucional como en el marco de los mecanismos de solución de controversias. A título de ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones mediante el Protocolo de Trujillo de mayo de 1996 (modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina) establece en su artículo 2 que las Decisiones(del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina), obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por dicho Consejo o la Comisión y en su artículo 3 que las Decisiones al igual que las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior, y requerirán incorporación al derecho interno, cuando el texto de las citadas así lo disponga.

Lo que parece resaltar en los distintos esquemas de integración regional, es una institucionalidad orgánica y normativa – en ocasiones – insuficiente para lograr los objetivos plasmados por los negociadores en los documentos constitutivos del esquema de integración y sus modificaciones en el transcurso del tiempo, al igual que la efectividad (i.e. coercibilidad) de los laudos arbitrales en el ámbito de los mecanismos de solución de controversias. ⁽¹⁵⁾

A título ilustrativo, parece claro, que la necesidad de órganos comunitarios o supranacionales, surge en el estadio de la integración vinculado con el Mercado Común, dadas las características de esta modalidad integracionista, según vimos anteriormente.

Las dificultades derivadas de los procesos de incorporación en cada Estado Parte de las normas aprobadas en el seno de los órganos intergubernamentales en un proceso de naturaleza intergubernamental, conlleva dificultades para el desarrollo de un Mercado Común, sin perjuicio de que esta circunstancia no tiene tanta relevancia cuando estamos ante una Zona de Libre Comercio, y hasta se podría decir en una Unión Aduanera.

Lo expresado, nos permite señalar que analizando los procesos de integración vigentes, si bien se trata de las mismas estructuras jurídicas amparadas en un régimen jurídico similar, los objetivos de los Acuerdos Regionales – aún con la finalidad de su inserción en el libre comercio o sistema multilateral de comercio – varían en sus objetivos e instrumentación.

Por ello, se puede hablar de procesos de integración de una primera época o etapa y de una segunda etapa. En Latinoamérica - Ej. CEPAL – Modelo de Sustitución de Importaciones – Zonas de Libre Comercio – Mercados Comunes, etc.

En suma, y antes de hablar de institucionalidad débil, se puede reiterar que corresponde referirnos a una institucionalidad insuficiente en ocasiones, para avanzar en los distintos estadios de la integración, cuando el mismo se encuentra conformado por distintas etapas.

(7) Condicionamiento político

El condicionamiento político, es otra de las características propias de los “esquemas de integración contemporáneos”, y también se aprecia que ha tomado demasiada relevancia en las decisiones vinculados al desarrollo económico y comercial en estos Acuerdos Regionales.

Cuando nos referimos al condicionamiento político, no aludimos exclusivamente a aquellos aspectos políticos (o de gestión o conducción política) de los Estados integrantes del bloque comercial, que indudablemente existen, tanto a favor como en contra del progreso en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo Regional.

No es posible desconocer, que aún en tiempos donde las ideologías o las corrientes ideológicas, no reconocen raíces profundas (salvo excepcionalmente en algunos países) y aparecen mas como justificaciones propias de un accionar determinado por el régimen de gobierno de turno, las “afinidades ideológicas” sumadas a las identidades regionales, inciden en las decisiones de los países que conforman un Acuerdo Regional.

Sin embargo, los intereses comerciales y económicos, propios de los “bloques comerciales” son los que signan el accionar político, y es entonces desde esa óptica que surge esta característica.

En efecto, independientemente de esa condición “ideológica” que pudiese permitir una suerte de “plus” en el lineal o acordado relacionamiento entre dos o más países integrantes de un Acuerdo Regional, lo cierto es que, en términos comerciales o económicos, la mentada “afinidad” desaparece casi por completo.

Descartada entonces, a nuestro criterio al menos, la trascendencia de las ideologías afines entre los Estados que conforman un bloque comercial, surge las políticas nacionales como rectoras de las decisiones comunes en los ámbitos de resolución regional.

Los procesos de integración de naturaleza intergubernamental, rápidamente sufren estos vaivenes (hasta emocionales) de los gobernantes de turno en cada Estado Parte, y las decisiones a nivel “comunitario” se tiñen de un contenido político que puede no condecir con los intereses en común del bloque regional.

Por el contrario, los procesos de integración de naturaleza comunitaria, se alejan – aún sin desprenderse totalmente – del contenido político de sus decisiones, en base a una tecnocracia, que le concede una impronta técnica a las decisiones adoptadas en el seno del bloque.

Cualquier proceso de integración que se analice detenidamente ha sufrido las peripecias propias de las políticas nacionales de los Estados Partes o Miembros, lo importante es que este aspecto no adquiera tal

trascendencia que desvirtúe el proceso en sí mismo, y le haga perder credibilidad a nivel interno e internacional. ⁽¹⁶⁾

IV RESUMEN FINAL

La tendencia a la proliferación de “bloques comerciales” en Latinoamérica, tanto de carácter bilateral (principalmente) y plurilateral, a nuestro criterio, se mantiene en estos últimos años, mas producto de la superposición e interrelación entre bloques preexistentes, que en la creación de nuevas manifestaciones integracionistas.

Los Acuerdos preferenciales de carácter comercial y/o económico en el ámbito del GATT/OMC, son el instrumento utilizado a esos fines, y lo que hemos pretendido realizar en este documento, es un breve relatorio de las principales características que éstos presentan en la actualidad.

Asimismo, y aún cuando no es posible afirmar con cierto rigor técnico, la existencia de una suerte de revisión del regionalismo abierto enlazado un proteccionismo incipiente ante el ingreso de productos o servicios provenientes de mercados “invasivos” donde no se respetan derechos fundamentales (mano de obra infantil, etc.), o de “socios” que vulneran el origen regional, o desarrollan prácticas comerciales desleales, etc., que nos hacen recordar las orientaciones de la integración sesentista.

Ello no significa, que no existan otros aspectos resaltables o dignos de ser analizados en profundidad, simplemente se trata de una breve revisión de aquellos que consideramos más relevantes.

Lo importancia de estas reflexiones, a nuestro juicio, se encuentra en que estos “Acuerdos Preferenciales” se regulan por la Normativa GATT/OMC cuya última manifestación surge de los resultados de la Ronda Uruguay (lanzada en el año 1986) y culminada en los Acuerdos de Marrakesh (en el año 1994), y ante el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Doha, la necesidad de realizar ajustes en las políticas de negociaciones comerciales entre los países – a nivel de los Acuerdos Regionales - adquiere mayor relevancia en el desarrollo económico, asumiendo la inevitable fragmentación del Sistema Multilateral de Comercio.

16 Varios son los ejemplos que se podrían desarrollar extensamente, no obstante lo cual, y dado el alcance y los destinatarios de este trabajo, la relación Argentina – Uruguay en el ámbito del MERCOSUR, es un claro ejemplo, donde una supuesta “afinidad ideológica” no es óbice para aplicar medidas proteccionistas y de otra índole, pese a los compromisos asumidos en el bloque regional – MERCOSUR.